



ALTERNATIVER TIL FLUGT OG AFVISNING

Martin Lemberg-Pedersen og Michala Clante Bendixen
Maj 2018

INDHOLD

Indledning	3
Et stop for asylsagsbehandling i Europa er en håbløs idé	4
ALTERNATIVER:	
1. Forebyggelse af fordrivelse	5
2. Adgang til Europa	8
3. Fordeling, asylvurdering og rettigheder indenfor EU	10
4. Inklusion i samfundet	12
Bilag og henvisninger	14



Sjælsmark, november 2017. Afghansk familie med tre børn og en meget syg far bor i ét værelse. Børnene har været i Danmark i 4 år, og gik i almindelig dansk folkeskole, indtil de blev flyttet til udrejsecenter. Foto © Michala C. Bendixen

Forsidefoto: UNHCR-lejr i Sydsudan maj 2014. 4-årige Yarai har fået forbrændinger af varmt vand under interimistisk madlavning. Lejren huser 14.500, mest internt fordrevne, under forhold som er blevet stærkt kritiseret af af Læger uden Grænser. Foto © Daniel Rosenthal.

Kontakt forfatterne:

Martin Lemberg-Pedersen: lemberg@cgs.aau.dk / Michala Clante Bendixen: mc@bendixen.nu

INDLEDNING

Der er et stigende antal flygtninge og endnu flere internt fordrevne i verden. Mange af konflikterne har udsigt til at blive langvarige, og klimaforandringer og geopolitiske omvæltninger vil fremover skabe nye typer flugt. Desuden flytter flere og flere mennesker rundt i verden pga. jobs, uddannelse eller kærlighed, blandt andet hjulpet af de nye kommunikations og mobilitetsteknologier. Det skaber en øget indvandring i de rige, stabile lande som Danmark – men også en øget udvandring. Adgangen til at flytte sig betinges i stigende grad af folks nationale og socioøkonomiske status.

Samtidig bliver vi mere og mere optaget af den såkaldte 'integrationsdebat' – hvordan bliver de nye til aktive borgere i vores samfund, og hvordan tackler vi nye, kulturelle forskelle i en mere blandet befolkning?

Ordet 'flygtningekrise' bruges flittigt, men dækker blot over nogle pludselige udsving i et mere eller mindre konstant problem, som kræver langsigtede og holdbare løsninger. Det harmonerer dårligt med skiftende regeringers fokus på at høste stemmer på kort sigt, og derfor ser man mange ugennemtænkte og uhensigtsmæssige idéer i spil.

Der er åbenlyse problemer i dag med både asylsagsbehandling, integration og hjemsendelse. Politisk er der dog også en interesse i at tale de negative ting op og ignorere de velfungerende elementer, samt de fremskridt og erfaringer, som gøres hele tiden.

Senest er et socialdemokratisk forslag om at lukke for asylsagsbehandlingen i Danmark og flytte den til Nordafrika blevet fremstillet som et nyt bud. Forslaget er dog ikke nyt, det er urealistisk, og det fjerner sig fra en helt basal humanisme, der af afgørende grunde har været anset som et fundament for flygtningepolitik i mange år. De europæiske epoker med forfølgelse af fordrevne minoriteter og slaveri burde have lært os, at tiltag med massive humanitære omkostninger må afvises.

Vi har påtaget os at beskrive nogle af de mange alternative tiltag, der rent faktisk allerede har været foreslået, brugt eller stadig eksisterer som muligheder. På forskellige måder har de potentiale til at forbedre dansk, europæisk og global flygtninge- og migrationspolitik.

Resultatet er et løsningskatalog med alternativer. Samlingen af forslag er ikke udtømmende, og de kan heller ikke nødvendigvis realiseres alle sammen. Det er dog ikke et spørgsmål om 'enten-eller', men i højere grad om 'både-og'. De er blevet lanceret af en bred vifte af aktører fra flere politiske udgangspunkter, og det afspejler at flugt, fordrivelse og migration er komplekse fænomener, som skal imødegås på mange niveauer og med et åbent sind.

Den politiske fantasi har stærkt brug for at blive frigjort fra det nuværende fokus på at afskrække migranter og folk på flugt, og eksportere ansvaret for dem væk fra Danmark og Europa. Nedenstående forslag viser udgør nogle af de mange humanistiske alternativer til dén kurs.

Martin Lemberg-Pedersen (*Ph.D., adjunkt, Global Refugee Studies, Aalborg Universitet*)
og Michala Clante Bendixen (*formand for Refugees Welcome, redaktør på refugees.dk*)

ET STOP FOR ASYLSAGSBEHANDLING I EUROPA ER EN HÅBLØS IDÉ

Gennem de seneste 30 år har forskellige europæiske embedsværk og politikere flere gange luftet idéen om at lukke for spontan asylansøgning i Europa og i stedet oprette modtagecentre udenfor kontinentet.¹ De er alle strandet, og vil gøre det igen. Således er det heller ikke lykkedes, trods årelange europæiske bestræbelser, at etablere modtagecentre i Afghanistan hvortil afviste uledsagede mindreårige kan hjemsendes.

De australske erfaringer med øerne Nauru og Manus har resulteret i ekstreme menneskerettighedskrænkelser, børnemisbrug, bestikkelsesskandaler og udgifter på op mod en million kr. pr. ansøger.² Og de europæiske forsøg på at sende bådflugtninge tilbage til inddæmningslejre bygget i samarbejde med Gaddafi ledte til brutalitet, fremfor beskyttelse, og er medansvarlige for det libyske kaos i dag.³

Hvorfor er det en håbløs idé?

- **Ingen lande har interesse i at modtage Europas asylansøgere oven i deres egne.** Den økonomiske kompensation skulle i så fald være ekstremt høj, og Europa vil blive tvunget til at indgå aftaler med en bestemt type stater, der krænker både migranternes og egne befolkningers rettigheder. Man risikerer at legitimere totalitære magtovertagelser, som det ses lige nu i Tyrkiet, og derved faktisk at skabe betingelserne for yderligere fordrivelse.
- **Den praktiske drift af et modtagecenter med kompetent sagsbehandling udenfor Europa vil være umulig.** Indkvarteringen vil skulle overlades til militær eller sikkerhedsfirmaer som G4S, og interviews vil skulle afholdes via videolink, da man ikke kan flytte hele Udlændingestyrelsen og alle tolkene til fx Nordafrika. Udgifterne vil blive enorme, og det vil være meget svært at garantere overholdelsen af de lovpligtige rettigheder og standarder i et sådant center, ikke mindst fordi det også skal forhindre at folk rejser videre af egen vilje. Forholdene i Moria-lejren på Lesbos er et skræmmeeksempel, som oven i købet foregår på EU's jord.
- **Smuglere og drukneulykker vil ikke blive undgået, hvis man først skal ankomme til Danmark og dernæst overflyttes,** først til asyllejre, og dernæst til FN-lejre langt fra dansk territorium, som Socialdemokratiet foreslår. I stedet vil folk blive tvunget ud i endnu farligere ruter. Desuden dør langt flere i de nordafrikanske ørkener end på Middelhavet, så forslaget vil kun skubbe dødsfaldene længere bort fra det europæiske blik.
- **Anvendelsen af overvågning, detention og tvang i Danmark vil blive massiv,** eftersom ingen asylansøger frivilligt vil acceptere at blive fløjet til et lukket center i fx Marokko for at få sin sag behandlet. Der findes ikke en magisk knap inde på Christiansborg, der kan transportere tusindevis af mennesker til nordafrikanske lejre hvert år. Det vil kræve en historisk opskalering af totalitær infrastruktur i og udenfor Danmark. Og det vil kræve at Danmark indgår aftaler der deponerer afgørende dele af vores asylpolitik hos ekstremt problematiske regimer og aktører, der også vil blive legitimeret af sådanne samarbejder.

ALTERNATIVER

Vi har samlet et antal forslag og inddelt dem under relevante overskrifter. De internationale og europæiske forslag er gennem årene fremsat fra enkeltlande, FNs Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), EU Kommissionen og EU Parlamentet samt en lang række organisationer, netværk og forskere.⁴

Vores forslag omkring integration i Danmark er baseret på svar fra flygtninge, Udlændingestyrelsen, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og kommunale sagsbehandlere og integrationsrådgivere, som vi har spurgt.⁵



Tyskland juli 2014. 900 flygtninge fra 20 forskellige nationaliteter i en tidligere militærbarak i Zirndorf, som anvendes som modtagelsescenter. Foto © Daniel Rosenthal.

1. FOREBYGGELSE AF FORDRIVELSE

Lige nu spildes mange ressourcer på at indgå aftaler med politistater og militærdiktaturer om mekanismer til at holde fordrevne væk fra Europa. Men fordrivelse er ikke en naturlov, og dens årsager kan til en vis grad forebygges. Når snakken falder på alternative politiske løsninger på global fordrivelse, er det oplagt at undersøge om den nuværende politik er med til at skabe betingelserne for fordrivelse. Er den det, er dette et oplagt punkt til ændring. Eksempelvis skaber krigsførelse fordrivelse, og våbeneksport er ofte med til at føde krig og konflikt.

Fordrivelse er også mere end flugt fra konflikter eller personlig forfølgelse. Den kan være tæt knyttet til global politik, økonomi og handel. For at forstå drivkræfterne bag fænomener som intern fordrivelse, "mixed migration" og bådmigration i Middelhavet må løsningsforslag derfor medtænke disse forbindelser.

Siden slutningen af 1990'erne har flere vestlige lande, Danmark inklusiv, deltaget i et stigende antal militære interventioner i Europas naboregioner. Dette har ført til stor ustabilitet og mange fordrevne tæt på Europa. Inden den verserende krig i Syrien modtog landet, lige som Iran, millioner af irakiske flygtninge efter den amerikansk-ledede invasion i 2003. Tilsvarende har Iran og Pakistan i årevis huset millioner af afghanske flygtninge. Destabiliseringen af flygtningemodtagende regioner, og beskæring i midler til fx World Food Programme og UNHCRs indsatser er med til at eskalere fordrivelses-kriser.

Den europæiske IT-, sikkerheds- og militærindustri tjener også milliarder af euro på at sælge våben og masseovervågningsudstyr til en række lande som Libyen, Irak, Afghanistan, Marokko, Tyrkiet, De Forenede Arabiske Emirater og Saudi Arabien. Våbensystemerne bruges til migrationskontrol på Europas vegne, men også i de konflikter og den undertrykkelse, som skaber fordrivelse.⁶

Migrationsruter kan have rod i historiske og koloniale forbindelser, og benyttes bl.a. til den irregulære arbejdsmigration, som de europæiske landbrugs-, bygge- og service-sektorer udnytter i stor stil. Andre bevægelser skyldes at lokale samfund mister adgang til afgrøder, arbejde og sundhed fordi land- og vandområder opkøbes af lande, virksomheder, mineselskaber og fonde, ofte i tæt samspil med lokale eliter involveret i kapitalflugt. Ligeledes kan fiskeriaftaler mellem rige og fattige lande, samt ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri lede til korruption og ulovlige fiskerilicenser, nedbringe fiskebestande og lede til skæv konkurrence for udviklingslande. Dette underminerer marine småsamfunds eksistensbetingelser.⁷

I det nuværende fødevarer-system udgør EU's landbrugsstøtte med sine årlige milliard-udbetalinger en stor strukturel barriere for bønder i udviklingslande, som er ude af stand til at konkurrere med understøttet eksport fra Danmark og andre EU-lande. Samtidig skaber den multinationale agri-business, som monopoliserer såsæd, handels- og distribueringskanaler, skævheder mellem landes handelsbetingelser. Denne situation gør fødevarer-importerende udviklingslande og lokale fødevarer-systemer ekstremt sårbare for forskellige udsving, som internationale markedspriser eller klimaforandringer.

Udviklingslande bliver også ude af stand til at opbygge nødreserver til krisesituationer som tørke, oversvømmelser og konflikter. Det kan være medvirkende til fordrivelse og emigration, når bønder får sværere og sværere ved at skaffe tilstrækkeligt med føde og ser migration og remitter som en investerings-strategi.⁸

Forslag:

- **Regulering af overvågnings- og våbenhandel.** Skat på profitter indenfor overvågnings- og våbenindustrien. Genindførelse af de danske regler for eksport af overvågningsteknologi, så de føres tilbage til EU-niveau. Globalt pres via international regulering af våben-eksport, import, transithandel, omladning og mæglervirksomhed for at forhindre våbeneksport fra Europa og andre lande til diktaturer, despoter og destabiliserende ikke-statslige aktører, fx gennem FNs Våbenhandelstraktat fra 2014.¹⁰

- **Udfase dansk og EU-landbrugsstøtte.** Skabe lige import- og eksportkonkurrencevilkår for udviklingslandene.
- **Sikre folks adgang til land og vandressourcer.** Herunder, internationalt pres for lovsikring af retten til land og vand, samt forhindring af land- og vandgrabbing, hvor regeringer eller lokale myndigheder eksproprierer og/eller privatiserer store vand- eller landområder, og derved fratager lokale befolkninger adgangen til primære kilder for afgrøder, arbejde og sundhed.
- **Øget, rettidig og behovsbaseret støtte til katastrofe-områder** med stor intern eller ekstern fordrivelse, eksempelvis gennem UNHCR, World Food Programmes og ikke-statslige aktørers indsatser for at sikre mad, vand, sundhedsbehandling, uddannelse og basale livsnødvendigheder til sårbare personer.
- **Standse overfiskeri.** Undgå storindustrielle projekter, der underminerer betingelserne for små fiskersamfund. Regulering af ulovlige fiskelicenser og kvoter samt irregulære fiskerflåder. Skabelse og beskyttelse af fredede havområder.
- **“Sociale beskyttelsestærskler,”** der sætter nationale minimumsstandarder for sikring af næring, uddannelse, sundhedsbehandling og andre nødvendige goder og tjenester. Herved forpligter fattige lande sig til at garantere disse basale goder, og rige lande forpligter sig til at støtte de fattige lande til at opnå minimumstærsklen. Dette kan gøres gennem en global fond for social beskyttelse, som fx kan finansieres gennem en global skat på finansielle transaktioner, udviklingsbistand eller CSR-bidrag fra virksomheder. Opstarts-piloter kunne inkludere en lille gruppe rige lande og en lille gruppe fattige lande.¹¹
- **Støtte lokale fødevareprogrammer** om produktionsmetoder, forarbejdning, afgrøder m.m. Støtte til bæredygtige landbrug, som er robuste i forhold til klimaforandringer og skaber lokal beskæftigelse. Opprioritering af opbevaringsfaciliteter, forbindelses- og kommunikationsinfrastruktur, adgang til lån og forsikring. Skabelsen af varierede handels- og distribueringskanaler og landbrugskooperativer udenom den multinationale agri-business. Landbrugsarbejdere sikres minimums-tærskler hvad angår løn, sundhed og sikkerhed og småbønder skal kunne genplante såsæd uden at blive retsforfulgt for at bryde multinationale konglomeraters patenter.
- **Stabilisering af fødevarepriser og international handel.** Fødevare-importerende udviklingslande er ekstremt sårbare overfor pludselige og store udsving i internationale markedspriser. Det internationale samfund kan bekæmpe usikre fødevarepriser ved at støtte lokale, nationale og regionale fødevarereserver; styrke styringen af kornbanker imod spekulation, og etablere nødreserver, der kan fordeles af World Food Programme i tilfælde af krise.
- **Sætte ind overfor skattely, kapitalflugt, korruption og nepotisme.** Tæt monitoring af outsourcing praksisser og underleverandører, bl.a. ved udelukkelse af virksomheder og personer tidligere dømt for korruption. Lokal træning i anti-korruption, både i værtslande og i nationale og internationale virksomheder involveret i udviklingslande. Skabelse af opfølgningssystemer, tests og rapporteringsmekanismer der overvåger anti-korruptionspolitikker.

2. ADGANG TIL EUROPA

Antallet af mennesker, der mister livet i forsøget på at nå frem til Europa, er helt uacceptabelt. Det sker dog ikke kun på rejsen over Middelhavet. Ekspertter estimerer, at mindst dobbelt så mange mister livet i Saharas ørken og mange andre steder på vejen. Siden 1980'erne har europæiske lande lukket for flere og flere lovlige flugt- og migrationsruter. Strenge visumregler, transportøransvar for flyselskaber og grænsekontrol har gjort det næsten umuligt for folk på flugt at ankomme lovligt til Europa.

Adgangen til at søge om asyl er således blevet undermineret, samtidig med at Europa udadtil hylder menneskerettigheder for den enkelte. Dette har skabt et stort marked for menneskesmuglere, spændende fra familiemedlemmer, lokale forretningsfolk og til større internationale, kriminelle netværk. Resultatet er en irregulær sektor, som stater per definition ikke kan styre. Europas fokus på at lukke sine grænser for asylansøgere har derfor været kontraproduktivt, og kostet enorme summer for både flygtninge og stater. For stater har det givet voldsomme udsving i fordrevnes antal og destinationer med deraf følgende problemer, og farlige og uacceptable forhold for udsatte flygtningegrupper, såsom børn, ældre og kvinder.

Lovlige og sikre veje ind i Europa vil fjerne behovet for smuglere, mindske de enorme udgifter til grænsekontrol og overvågning, gøre antallet mere forudsigeligt og ruterne sikrere. Europa har brug for flere børn og unge, og mange af verdens børn og unge har brug for sikkerhed her og nu. Med en styrket indsats på integrations- og uddannelsesområdet vil de nye borgere hurtigere kunne bidrage.

De famøse nærområder er allerede ekstremt belastede, og cirka 80% af verdens flygtninge opholder sig i fattige lande, som kæmper med sine egne problemer. Hvis de ikke aflastes, både økonomisk og ved at løfte nogle af flygtningene bort derfra, vil der udbrude flere krige og konflikter, og antallet af fordrevne og behovet for nødhjælp vil vokse yderligere.

Nogle af de følgende forslag har allerede været implementeret og har virket, såsom ambassade-asylansøgninger, familiesammenføring og FN-kvoteflygtninge, mens andre endnu ikke har været afprøvet. Fælles for dem er, at de kræver politisk vilje. Intet land kan realisere dem alene, og de kræver derfor, at stater her og nu indgår i alliancer, i stedet for at vente på fælles fodslag i FN eller EU.

Forslag:

- **Asylansøgning på ambassader/konsulater og humanitært visum**, som Danmark sammen med fem andre europæiske lande havde frem til 2002. I Europaparlamentet arbejdes der på at indføre humanitære visa, der kan udstedes på repræsentationer udenfor Europa, og forhindre at folk tvinges ud på farefulde flugtruter.¹² Dette gøres allerede i dag i form af laissez-passer dokumenter til familiemedlemmer, som opnår familiesammenføring. Flere lande kunne implementere sådanne repræsentationskorridorer samtidig, hvilket ville brede ansvaret for beskyttelse ud på flere hænder og modvirke, at enkelte lejre eller foregangslande bliver de eneste mulige destinationer.
- **Midlertidig modtagelse og standby-kapacitet for beskyttelse i EU-lande under massefordrivelse**. Idéen er at modvirke flaskehalse og blokering af asylsystemer ved at sikre grupper adgang til hurtig beskyttelse gennem et fælles EU-initiativ, fremfor enkeltlands-sagsbehandling. EU har allerede et lignende redskab, nemlig det Midler-

tidige Beskyttelsesdirektiv (2001/55/EC), som blev til efter den jugoslaviske borgerkrig, men aldrig er blevet aktiveret. Det er designet til situationer, hvor det normale asylsystem er udfordret på dets effektivitet og hurtighed på grund af situationer med stor og pludselig fordrivelse til EU.¹³

- **Dublin Forordningens suverænitetssklausul** kan bruges til midlertidigt at frafalde regler såsom at 1. ankomstland skal løfte hele ansvaret for asylsagsbehandling. Det er dog essentielt at lande samarbejder herom, og at det kombineres med en række andre tiltag, såsom humanitære visa, midlertidig beskyttelse, kvoteordning, mulighed for familiesammenføring, og flere lovlige migrationsruter. Ellers er lektionen fra 2015, at nabolande vil spekulere mod hinanden i at afskrække og transportere asylansøgere videre til de lande, der søger at gå forrest med sådanne humanitært motiverede regel-frafald.
- **Genindføre og udvide omfanget af FNs kvoteordning.** Et effektivt system, som Danmark allerede har deltaget i gennem 38 år, dog med et ganske lille antal flygtninge. Gennem op- og nedjusteringer af kvoter til regionale lande-alliancer kan sådan en ordning hurtigt modvirke destabilisering og fordrivelse, og gøre flugtprocessen mere ordnet, overskuelig og sikker – for fordrevne, midlertidige værtslande og modtagende lande. Denne ordning kan på globalt plan også bruges til at overtale flere sikre og velhavende lande til at tage imod flere flygtninge, og flere europæiske lande har i modsætning til Danmark for nylig sat deres kvoter op.
- **Sikre flere lovlige migrationsruter og opholdsgrundlag,** herunder lette kravene til familiesammenføring og udvide kredsen af familiemedlemmer¹⁴, lette adgang til ophold på baggrund af arbejde, forskning og uddannelse. Mellemstatslige eller EU-ordninger for sæsonarbejde gennem Blue eller Greencard-ordninger.



Bulgarien, november 2013. 1.300 flygtninge boede på det tidspunkt i en lukket lejr, 45 km fra grænsen mod Tyrkiet og Grækenland, langt de fleste syriske kurdere. Uopvarmede telte, mangel på mad og lægehjælp, toiletfaciliteter og elektricitet. Foto © Daniel Rosenthal.

3. FORDELING, ASYLVURDERING OG RETTIGHEDER INDENFOR EU

EU's 28 stater har tilsammen over 500 mio indbyggere og er et af verdens rigeste områder. Hvis flygtninge blev mere jævnt fordelt både geografisk og tidsmæssigt ville det være muligt at integrere mange flere end i dag. Fordelingen mellem de danske kommuner kan være et forbillede, som Sverige også har indført for nylig. De første europæiske forsøg på en sådan fordeling (hotspots-omfordelingen mellem 2015-2017, som Danmark ikke deltog i) gik ikke særlig godt, men antallet af fordelinger blev trods alt tredoblet i ordningens sidste år. Europa omfordelte lige over 30.000 flygtninge fra Italien og Grækenland, hvilket var færre end lovet, men gav dog en historisk og værdifuld erfaring.

Manglen på fælles kriterier og fordeling har betydet store udgifter i de enkelte EU-lande til intern grænsekontrol, og et "ræs mod bunden", hvor stater konkurrerer om at gøre sig mindre attraktive for at undgå asylansøgere og flygtninge. Det har skadet den fri bevægelighed, udhullet rettigheder og modvirket integrationen i Danmark og i EU.

Tankerne om koalitioner internt i Europa, hvor en håndfuld nabolande kunne gå sammen om fælles standarder eller fordeling, blev desværre hurtigt skubbet til side. I stedet skiftede fokus til at stoppe adgangen til EU's territorium. EU-Tyrkiet aftalen har bl.a. resulteret i, at asylansøgere bliver låst inde under umenneskelige forhold på den græske ø Lesbos. Italiens og EU's støtte til libysk kystbevogtning legitimerer både ekstremt inhumane forhold i libyske detentionscentre, og skaber furor i den interne libyske magtkamp. Begge situationer er uholdbare og forstærker problemerne med transitlande og flygtninge snarere end at løse dem.

Alle EU's lande har hver sin måde at behandle en asylansøgning på. Det resulterer i meget svingende ventetider og resultater. En afghaner havde fx 31% chance for at få asyl i Danmark i 2015, men hele 73% chance i Tyskland. Dublinaftalen betyder samtidig, at man ikke kan vælge selv, og at landene ved EU's ydre grænser bliver overbelastede. Dette skaber uholdbare forhold for mange mennesker, der fanges i et usikkert limbo uden fremtidsudsigter – særligt for sårbare grupper. Derudover er praksis ofte blind for kønsbaserede årsager til flugt og traumatisering.¹⁵

Når motivationsfremmende foranstaltninger og isolation i udsendelseslejre som Sjælsmark og Kærshovedgaard anvendes over en bred kam selv i tilfælde, hvor hjemlandet i årevis har nægtet at acceptere deportationer, har det nedbrydende psykosociale konsekvenser.¹⁶ Det er kontraproduktivt i forhold til frivillig hjemsendelse, og det medfører kroniske skader – ikke mindst på de børn, som vokser op under disse helt uacceptable forhold.¹⁷ Danmark har netop oplevet sit første dødsfald under en deportation, og den stigende anvendelse af fikseringsbælter, medicinering og tvangs-deportationer til usikre og ustabile lande udgør ikke nogen langsigtet hjemsendelses-strategi. En sådan kurs risikerer i stedet at skabe grobund for udnyttelse, tvangsrekruttering og re-migration fra lande som Afghanistan og Pakistan.¹⁸

De nationale parlamenter har stor indflydelse på rettighedsregimer og asyldagørelser, som burde følge guidelines og konventioner fra FN og Europarådet. Dette gælder også for de affødte rettigheder som familiesammenføring og permanent ophold. Endelig er man meget forskelligt stillet, hvis man får asyl i de forskellige lande i forhold til økonomisk støtte, jobs, uddannelse, sundhedsydelser osv. og derfor er nogle lande meget mere attraktive end andre.

Forslag:

- **Genaktivering og udbygning af EU's hotspot-system.** Pilot fra 2015 kan udbygges i form af statslige forpligtelser for omfordeling, men også deling af personale og udstyr, hvilket kan modvirke problemerne fra det første forsøg.¹⁹ Det må fastlægges fair kriterier for fordelingen, som kunne inkludere: Familiemedlemmer, BNP og Gini-koefficienter, arbejdsløshed, befolkningstæthed, antal flygtninge foregående år.
- **Kompensation til staterne og mulighed for særlige ønsker.** Staten kompenseres økonomisk under hensyn til leveomkostninger og indtægtsniveau i hvert enkelt land de første to år. Derefter har flygtningen adgang til at bosætte sig i et andet EU-land. Lettere adgang til et land, hvor en flygtning har familie eller taler et sprog, der bruges i landet. Et land bør kunne matche en vis portion af, hvem de modtager ud fra landets behov for faglærte/højtuddannede.
- **Alliancer indenfor Europa om fælles asylstandarder, -vurderinger, -rettigheder og -fordeling** som et første skridt mod mere harmonisering. Man kunne evt. forestille sig en aftale mellem de skandinaviske lande, eller mellem Frankrig og Tyskland. Alliancer er ikke nødvendigvis ensartethed, men kan stræbe mod mere ligelige forhold og bedre samarbejde.
- **Gradvis harmonisering af asylsagsbehandling** i de enkelte EU-lande under ledelse af EASO, og med hot spots i landene ved de yderste grænser. Hvis Dublin-forordningen og en ny fordelingsnøgle skal fungere, skal chancen for at få asyl være mere ensartet i de forskellige lande. Alle asylansøgninger i Europa behandles individuelt, hvilket ikke altid er nødvendigt. Fx kunne man i øjeblikket behandle syriske og eritreanske sager hurtigere kollektivt, så snart identiteten er fastlagt.
- **Gradvis harmonisering af borgerrettigheder for flygtninge, der opnår asyl i EU.** Dette er den eneste måde at afværge underbudspolitikken, hvor hvert enkelt land prøver at gøre sig mindre attraktivt for flygtninge end nabolandene. Samtidig nødvendigt for at en fordelingsnøgle skal fungere og ikke føre til sekundære bevægelser.
- **Implementering af Børnekonventionen i dansk asyllovgivning**, herunder bedre sikring af uledsagede mindreåriges rettigheder, at børn har fuld adgang til skolegang, kortere tidsfrister for børnefamilier, men også at børn i det hele taget vurderes og behandles som selvstændige rettighedshavere, og at børns opholdstid i Danmark anerkendes i højere grad end nu som opholdsgrundlag.
- **Gør op med kønsblind migrationspolitik.** Istanbulkonventionen fra 2011 hvis §§59-61 om opholdsstatus, kønsbaserede asylansøgninger og non-refoulement kommer med konkrete forslag til revision af Flygtningekonventionen, der kan implementeres. Desuden har UNHCR udgivet flere guidelines, og Europaparlamentet vedtog i 2015 en resolution, som ligeledes kan forsøges implementeret.
- **Udfasning af udrejsecentre, motivationsfremmende foranstaltninger og voldelige hjemsendelser.** I stedet indføres øvre grænser for længden af hjemsendelses-procedurer, samt specielle opholdstilladelser, hvis hjemsendelse til et givet land reelt er udsigtsløs. Evt. med begrænset uddannelses- og arbejdstilladelse, således at mennesker ikke lever under unødigt nedbrydende forhold, men bibeholder værdighed og ressourcer, også hvis de kan vende hjem en dag. Desuden kan der arbejdes mere ihærdigt på positive incitamenter til frivillig hjemrejse og bæredygtig modtagelse i hjemlandet.

4. INKLUSION I SAMFUNDET

Flygtninge er ofte længere tid på offentlig forsørgelse end danskere. Men selvom dette er et stort problem, der skal anerkendes, er det også vigtigt at påpege at billedet er ved at vende, fordi mange flere nyankomne kommer i job end for få år siden, og en stigende del af de unge får en videregående uddannelse.

Den positive udvikling viser det store potentiale, der ligger i en veludført integrationsindsats. Men den konstant negative omtale af flygtninge og indvandrere risikerer at give bagslag i form af radikaliserings og en oplevelse hos de nye borgere af aldrig at gøre det godt nok. Det er afgørende at lande ikke skaber barrierer for, men i stedet muligheder for de flygtninge der ønsker at blive en aktiv del af deres nye samfund, lære dansk, finde et job osv.

Visse cirkler fremfører et anti-integrations synspunkt, nemlig at flygtninge ikke skal integreres i det danske samfund, men i stedet bør opbevares i afsondrede flygtningelejre indtil de kan sendes hjem. Dette er et urealistisk og uproduktivt perspektiv på modtagelsen af flygtninge, og følger en udvikling hvor integrationspolitikken i stigende grad bruges til at afskrække flygtninge, fremfor til at inkludere dem. En sådan politik er baseret på en fejlagtig antagelse om at de fleste flygtninge er meget velinformeret om en række forskellige destinationslande og at disse forværrede forhold derfor har stor betydning for antallet af asylansøgere.

Ekspert og aktører på integrationsområdet peger generelt på et stort behov for **en sammentænkt og helstøbt integrationsindsats**, der kan sikres på følgende måder:

- **Integrationspolitikken skal ikke længere bruges som afskrækkelses-redskab.** Der skal mere fokus på positive fremfor negative incitamenter – fx nemmere adgang til permanent ophold, hvis man gennemfører en erhvervsfaglig uddannelse, og tilbud fremfor sanktioner i udsatte boligområder.
- **Helhedsorientering i koordinationen på kommunalt niveau.** Integrationsindsatsen må tænkes på tværs af sundhedsfaglige, beskæftigelsesmæssige og socialfaglige områder, og også tænkes ind i lokaludviklingen.
- **Adgang til danskundervisning og arbejde allerede i asylfasen, samt bedre muligheder for at bo privat fremfor i centre.** Begge dele vil starte integrationen straks og begrænse den passivitet, som opstår i centersystemet. Dette skal følges af klare guidelines for ansvarsafklaring mellem Dansk Røde Kors, Udlændingestyrelsen og kommunerne.
- **Sundhedsscreening og socialoplysningsskemaer genindføres** på nationalt niveau, med særligt fokus på praktiserende lægers rolle og mulighed for at identificere traumer.
- **Fleksibel visitering og boligplacering**, så både flygtninges og kommuners behov og kompetencer anerkendes, i forhold til behandling, uddannelse, netværk, beskæftigelse og virksomhedsopstart af særlige flygtningegrupper.
- **Enkle og gennemsikkelige regler, som ikke hele tiden ændres og skærpes**, vil lette flygtninges evne og vilje til integration. Kriterier skal være realistiske at imødekomme og ikke bruges som stopklods.

- **Øget kommunal inddragelse og samarbejde med frivillige kræfter i lokalsamfundene**, herunder brug af mentor- og støtteordninger, venskabsfamilier, sociale arrangementer og caféer, især for ældre, kvinder og uledsagede mindreårige.
- **Harmonisering af den kommunale og nationale flygtningepolitik**, en integrationskontrakt skal indgås mellem landets kommuner og Folketinget, med røde linjer der ikke kan krydses, for at sikre at det langsigtede kommunale arbejde for inklusion ikke skal gentænkes på grund af nye politiske rammer bestemt på nationalt niveau.
- **Længere opholdstilladelser og lettere adgang til permanent ophold**. Flygtninge får nu kun ophold i 1 eller 2 år ad gangen, og permanent ophold kan først søges efter 8 år. Begge dele modvirker integrationen ved at stresse flygtninge unødigt og giver ikke incitament til at opbygge en fremtid her. Erfaringen viser, at de fleste kommer til at være her i mange år, og derfor bør man tænke i langsigtede og stabile løsninger.
- **Flytte fokus fra kortsigtet, ufaglært arbejde til opkvalificering og uddannelse**. Alt for mange flygtninge ender i den ufaglærte og usikre del af arbejdsmarkedet fremfor at anvende deres medbragte erfaringer eller tage en uddannelse i Danmark.



Børn fra Zimbabwe og Afghanistan i dansk asylcenter. Foto © Michala C. Bendixen

BILAG OG HENVISNINGER

1. Schlüter-regeringens "nærområde-forslag" fremlægges og afvises i FN's Tredje Kommite. *Summary Record 39th meeting, UN General Assembly 43.session, d.7 November 7th 1986. Distr. General A/C.3/41/SR.39. 1986.* I 1993 fremlagde den hollandske indenrigsminister Aad Kosto et lignende forslag til sine europæiske kollegaer (1993 *Fifth Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs*); I 2003 fremlagde den britiske Blair-regering, støttet af dens danske og hollandske modpart, den såkaldte *New Vision for Refugees*. Den lanceres som en fælleseuropæisk nedlukning for spontan- asyl og eksport af asyl-lejre udenfor Europa, men afvises straks af EU-systemet og de fleste andre medlemslande.
I 2005 fremlagde den tyske minister Otto Schily, en lignende plan, der dog ikke gav mulighed for at søge asyl til Europa udenfor kontinentet, og som også indebar systematiserede tilbagevendinger af bådmigranter indfanget i internationalt farvand (Oto Schily *Effektiver Schutz für Flüchtlinge, Wirkungs- volle Bekämpfung illegaler Migration*).
Noll, G. 2003. *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*. *European Journal of Migration and Law*, 5(3): 303-341.
2. Nikolas Feith Tan. Berlingske Tidende 28. april 2015. *Den australske asyl-model vil næppe virke for EU*: <https://www.b.dk/kommentarer/den-australske-asyl-model-vil-naeppe-virke-for-eu>;
Asher Hirsch. 21. august 2015. *The economic costs of Australia's asylum system*. <http://rightnow.org.au/opinion-3/the-economic-cost-of-australias-asylum-policies/>;
Politiken. 10.8.2016. *Læk afslører omfattende overgreb på børn i Australiens ø-flygtningelejr*. <https://politiken.dk/udland/art5631847/L%C3%A6k-afsl%C3%B8rer-omfattende-overgreb-p%C3%A5-b%C3%B8rn-i-Australiens-%C3%B8-flygtningelejr>
3. Lemberg-Pedersen, M. 2018. *Migrantkrisen – når Europa meler sin egen kage*. POV International: <http://pov.international/eu-s-plan/>;
Lemberg-Pedersen, M. og Chemlali, A. 2018. *Europa drømmer om en ny Gaddafi i Libyen*. Politiken kronik: <https://politiken.dk/debat/kroniken/art6355178/Europa-dr%C3%B8mmer-om-en-ny-Gadafi-i-Libyen>
4. UNHCR. 2016. *Bedre beskyttelse af flygtninge i EU og globalt. UNHCR's forslag til at genopbygge tilliden gennem bedre forvaltning, partnerskab og solidaritet*. December 2016: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=593e884b4>;
European Council on Refugees and Exiles. 2017. *ECRE's Vision of Europe's role in the Global Refugee protection Regime: Policy Paper 1-3*;
Red Cross Office. 2015. *Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward*;
Gammeltoft-Hansen, T. 2016. *Sådan løser vi flygtningekrisen*. Informations Forlag;
Amnesty International. 2016. *Tackling the Global Refugee Crisis. From Shirking to Sharing Responsibility*: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL4049052016ENGLISH.PDF>
5. Lemberg-Pedersen, M. 2015. *Modtagelse i Danmark*. I *Anbefalinger til en humanitær flygtningepolitik*. Dansk Røde Kors.
Lemberg-Pedersen, M. 2013. *Modtagelse og integration af flygtninge i danske kommuner – en kritisk undersøgelse af danske kommuners integrationsindsats*. Dansk Flygtningehjælp;
LG Insight. 2013. *Traumeundersøgelse. Undersøgelse af indsatsen for flygtninge med traumer i Danmark*: <http://uim.dk/filer/integration/traumeundersogelsen.pdf>;
6. De Europæiske Fællesskabers Tidende. *Annual reports on the European Union Code of Conduct on Arms Exports*, nr.8-17c.
7. Stelling, Tamar. 24.7.2017. *Her er den løsning på migrantstrømme og hungersnød som ingen politikere taler om*. Zetland: <https://www.zetland.dk/historie/sO0E2lLd-aOXVQANK-274cd>;
FN's Komité om Somalia og Eritrea, *Somalia report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea submitted in accordance with resolution 2060 (2012)*. S/2013/413;
Information. 12.8.2013. *Somaliske pirater beskytter ulovligt fiskeri*: <https://www.information.dk/udland/2013/08/somaliske-pirater-beskytter-ulovligt-fiskeri>

9. De Schutter, Olivier. 2014. *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. Final report: *The transformative potential of the right to food*. United Nations General Assembly. A/HRC/25/57.
10. Amnesty International. *Bedre kontrol med våbenhandel*:
<http://amnesty.dk/emner/vaebnede-konflikter/fns-vaabenhandelstraktat>
11. Global Coalition for Social Protection Floors (GFSP) *A Global Fund for Social Protection – A proposal for the Conference on Financing for Development*: http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/wp-content/uploads/2015/05/FfD_GFSP14April2015final.pdf;
De Schutter, O. Og Sepúlveda, M. 2012. *Executive Summary – A Global Fund for Social Protection (GFSP). United Nations Special Rapporteurs on the Right to Food and on Extreme Poverty and Human Rights*:
http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20121009_gfsp_execsummary_en.pdf
12. Europaparlamentet. 16.3.2016. *MEPs want EU embassies and consulates to grant asylum seekers humanitarian visas*: <http://www.europarl.europa.eu/news/da/press-room/20160315IPR19499/meps-want-eu-embassies-and-consulates-to-grant-asylum-seekers-humanitarian-visas>;
Gammeltoft-Hansen, T. og Noll, G. 2016. *Humanitarian Visas Key to Improving Europe's Migration Crisis*.
13. De Europæiske Fællesskabers Tidende. 7.8.2001. *Rådets Direktiv 2001/55/EF. om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf*:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>
14. Irland har i maj 2018 indført en ny adgang til familiesammenføring, som betyder at flygtninge med asyl i Irland får mulighed for at ansøge om at få deres forældre, bedsteforældre, voksne børn eller sårbare familiemedlemmer til landet. Programmet kaldes Humanitarian Admission Programme II. En sådan mulighed eksisterede også i Danmark, da de bosniske flygtninge kom i 1990'erne, men blev indskrænket.
15. Bendixen, Michala Clante; refugees.dk. 12.juni 2017. *Kvinder i et asylsystem for mænd*:
<http://refugees.dk/fokus/2017/juni/kvinder-i-et-asylsystem-for-maend/>;
Handletanken MOVE! Politiken, 16.marts 2018. *Kvinder udholder voldelige forhold for at blive i landet*:
<https://danner.dk/blog/handletanken-move-kvinder-udholder-voldelige-forhold-blive-i-landet>;
Europaparlamentet. 2016. *Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU (2016/2325(INI))*. Committee on Women's Rights and Gender Equality: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0024+0+DOC+PDF+VO//EN>;
Europarådet. 2011. *Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet*: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/historical-background>
16. Bendixen, Michala Clante. 2011. *Asylcenter Limbo. En rapport om udsendelseshindringer*. Refugees Welcome: http://refugeeswelcome.dk/media/1150/asylcenterlimbo_web.pdf
17. Dansk Flygtningehjælp. 2018. *Trivsel og udvikling hos børn på asylcentre. Om krydsfeltet mellem udlændingeloven og serviceloven*:
<https://flygtning.dk/media/4413364/trivsel-og-udvikling-hos-boern-paa-asylcentre.pdf>;
Bendixen, Michala Clante; refugees.dk. 2.oktober 2017. *En barndom i ingenmandsland*:
<http://refugees.dk/fokus/2017/oktober/en-barndom-i-ingenmandsland/>;
18. Lemberg-Pedersen, Martin og Chatty, Dawn. 2015. *ERPUM and the Drive to Deport Unaccompanied Minors*. Refugee Studies Centre, Research-in-Brief No.4. Oxford;
Majidi, Nassim. 2017. *From Forced Migration to Forced Returns in Afghanistan: Policy Program Implications*. Washington DC: Migration Policy Institute.
19. Politiken-kronik. 29.9.2015. Gammeltoft-Hansen, Thomas; Holtug, Nils; Lemberg-Pedersen, Martin; Lucht, Hans; Richter, Line; Nyberg Sørensen, Ninna. 2015. *Jagten på en bæredygtig løsning for flygtninge*.